

CH_VB 2001-0022 2255 vom 10. Januar 2001

Bundesverwaltung, 2001-01-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-0022_2255

FR: CH_VB 2001-0022 2255 du 10 janvier 2001

IT: CH_VB 2001-0022 2255 del 10 gennaio 2001

Erwägungen

E. 10

% de l'IFD. 4 Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort): Concept fiscal pour la Suisse. Proposition de l'économie en vue du renouvellement du régime financier. Avril 2000. 5 Au travers de leurs parts sur l'impôt fédéral direct, les cantons participent à raison de 30 % à ces diminutions.

2272 Tableau 7

Plan financier Etat: 14.12.00 en mio. de fr. Budget 2001 2002 2003 2004 2000–2004 cumulé Résultat1 selon – AF relatif au budget 2001 et – ACF relatif au PF 2002–2004 (– = déficits) + 18 +205 +1128 +1284 +2635 Résultat mis à jour (14.12.00)1 (– = déficits) Changement par rapport au résultat selon l'AF relatif au budget 01 et l'ACF relatif au plan financier 2002 à 2004 (– = détérioration) +368 +350 +304 + 99 +1109 – 19 +1204 – 80 +2985 + 350 Nouveau résultat1 en tenant compte des éventuels effets quantifiables (– = déficits) Modification par rapport au résultat actuel (– = détérioration) +318 – 50 –224 –528 – 294 –1403 – 704 –1908 – 904 –3889 1 sans les recettes provenant des licences UMTS Si toutes les modifications quantifiables des finances fédérales sont réalisées, il en découle une détérioration totale du résultat de 3,9 milliards environ. L'excédent de recettes prévu serait non seulement anéanti, mais un déficit de plus de 700 millions menacerait en l'an 2004. La perte éventuelle de la part de la Confédération sur les pour cent supplémentaires de la TVA qui sont prévus pour l'AVS et l'AI, les dépenses additionnelles selon le projet mis en consultation concernant la révision de la LACI et les pertes d'impôts citées (droit de timbre à l'émission sur les obligations, droit de timbre de négociation, loi sur la fusion) auraient un impact particulièrement lourd dans ce contexte. D'autres allègements fiscaux qu'il n'est pas encore possible de quantifier (cf. le ch. 4.4) entraîneraient des déficits supplémentaires. 5 L'importance de l'AVS pour l'évolution des finances fédérales 5.1 L'évolution démographique Les prévisions démographiques pour les 30 prochaines années prévoient une profonde modification de la pyramide des âges de notre société. La diminution de la natalité fait face à une nette augmentation de l'espérance de vie. Espérance de vie des personnes de 65 ans (en années) Année Hommes Femmes 1950 12,4

E. 14

1995

E. 16

20,5 2010 17,5 22,25

2273 L'AVS est tout particulièrement concernée par cette évolution car sur la base de la méthode d'imputation des coûts, les cotisations de la population active financent les rentes des actuelles personnes retraitées. En l'an 2000, il y avait 4 personnes entre 20 et 64 ans

pour une personne à la retraite, en 2015 il n'y en aura plus que 3. Jusqu'en 2035, le rapport diminuera de 1 à 2,2. Ce n'est que dès l'année 2035 que le rapport entre les personnes actives et la population à la retraite se stabilisera. Sur la base des données actuellement disponibles, il est possible d'évaluer qu'en plus de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée proposée par le Conseil fédéral à 1,5 % de TVA jusqu'en 2010 (11e révision de l'AVS), un financement supplémentaire de 3,1 % de TVA doit être prévu d'ici 2025.

5.2 Le financement de l'AVS L'AVS est financée à près de 80 % par des cotisations salariales et des revenus des placements et à 20 % par des contributions publiques. Celles-ci sont fixées explicitement en pour cent des dépenses et s'élèvent à 17 % pour la Confédération et à 3 % pour les cantons (jusqu'en 2004: 16,36 % et 3,64 % suite au programme de stabilisation 1998). Si les cotisations salariales et les revenus des placements n'arrivent plus à couvrir 80 % des dépenses annuelles de l'AVS, celle-ci présente alors des lacunes dans son financement. Il en va autrement des contributions publiques fixées par la loi et s'élevant à 20 % des dépenses de l'AVS. L'insuffisance dans le financement ne se manifeste pas dans l'AVS mais dans le secteur public. Alors qu'au début des années 70, l'impôt sur l'alcool et le tabac arrivait presque à couvrir les contributions fédérales à l'AVS, à l'AI et aux PC, en 1999, 74 % des contributions de la Confédération ont été financés par les autres recettes de la Confédération. En raison de la mauvaise situation financière, les contributions de la Confédération ont dû être diminuées à plusieurs reprises ces dernières années, la dernière fois avec le programme de stabilisation 1998. Afin de couvrir les dépenses supplémentaires de l'AVS liées à la démographie, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée a dû être augmenté d'un point en 1999. Il a passé de 6,5 à 7,5 %. Cette augmentation a permis d'éviter une hausse des cotisations salariales. Etant donné qu'une partie des dépenses supplémentaires liées à la démographie est à la charge du secteur public et que la taxe sur la valeur ajoutée représente une source d'impôt classique de la Confédération, celle-ci a pu obtenir du revenu de la taxe sur la valeur ajoutée une part de 17 % qu'elle utilise en vue du financement de sa contribution légale à l'AVS (qui est justement de 17 %). Grâce au modèle de financement proposé pour la 11e révision de l'AVS, la part des contributions de la Confédération qui doit encore être financée après déduction de la part TVA pourra être stabilisée, compte tenu de l'évolution économique. Cette «charge nette» de la Confédération continue à s'élever à près de 1,7 % de TVA.

2274

5.3 La 11e révision de l'AVS La 11e révision de l'AVS doit permettre de garantir la consolidation de l'AVS d'ici 2010. Sans mesures supplémentaires et en prolongeant le régime actuel, le fonds de l'AVS serait épuisé en 2010. L'AVS accumulerait alors les dettes, et cela malgré l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans réalisée grâce à la 10e révision de l'AVS. Dans son message du 2 février 2000, le Conseil fédéral propose de combiner les mesures touchant les prestations et celles touchant les recettes pour l'AVS avec les recettes supplémentaires visant à assainir l'AI. En ce qui concerne les prestations, il est prévu de porter l'âge de la retraite des femmes à 65 ans ainsi que de rendre l'âge de la retraite flexible avec des réductions plus modérées des rentes. Il a également été proposé d'aligner les rentes de veuves sur celles des veufs. Après l'écoulement des (longs) délais transitoires, ces mesures permettront de réaliser des économies pour l'AVS de près de 800 millions de francs. Le financement doit être garanti par une majoration des cotisations des indépendants et des personnes à la retraite qui exercent toujours une activité lucrative ainsi que par une augmentation supplémentaire progressive de la taxe sur la valeur

ajoutée d'un total de 2,5 % (1,5 % pour l'AVS et 1 % pour l'AI). La Confédération doit également participer à ce produit pour financer ses contributions aux assurances sociales avec 17 % (AVS) et 18,75 % (AI). Afin de réduire rapidement les dettes de l'AI, le Conseil fédéral propose en outre d'effectuer un transfert de capital des APG à l'AI, d'un montant de 1,5 milliard. Les délibérations concernant la 11e révision de l'AVS sont en cours. Les décisions du Parlement, qui entraînent des frais supplémentaires ou des diminutions de recettes, rendent difficile la consolidation de l'AVS et de l'AI d'ici 2010 et nécessiteront une correction importante lors d'une prochaine révision.

5.4 Perspectives Programme de recherche pour la 12e révision de l'AVS Compte tenu de l'évolution démographique, la 11e révision de l'AVS ne représente qu'une étape intermédiaire en vue de la consolidation de l'AVS. Si aucune mesure supplémentaire n'est prise après 2010, de nouvelles lacunes financières apparaîtront dans le domaine de l'AVS et du secteur public. En décembre 2000, le Conseil fédéral a mandaté un programme de recherche. Dans le cadre de ce programme, des scénarios sur l'évolution de l'AVS sont élaborés et les questions traitant des mesures concernant les prestations et des mesures concernant les recettes sont examinées. Le rapport sera présenté en automne 2003. Les travaux concernant la 12e révision de l'AVS et ayant pour but la consolidation de l'AVS d'ici 2025 débiteront ensuite. Utilisation des réserves d'or devenues superflues pour la politique monétaire Suite à la suppression, le 1er mai 2000, de la parité-or du franc suisse, 1300 tonnes d'or sont devenues des réserves monétaires superflues. 500 tonnes d'or, mais au maximum 7 milliards de francs, doivent être transférés à la nouvelle Fondation suisse solidaire. Le 28 juin 2000, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant l'utilisation des 800 tonnes restantes.

2275 Une variante prévoit l'utilisation du revenu des intérêts provenant du produit de la vente des 800 t d'or dès 2004/2006 et durant dix ans pour financer les prestations transitoires, dans le but d'atténuer certaines mesures de la 11e révision de l'AVS (rente de veuve, âge de la retraite). Cela ne contribuerait cependant pas à améliorer financièrement le fonds AVS. L'utilisation «libre» des revenus des intérêts en faveur de l'AVS est une autre possibilité. La situation financière de l'AVS ne serait cependant améliorée que dans une faible mesure. Même en utilisant entièrement les 1300 t d'or pour l'AVS, comme le propose entre autres l'UDC dans son initiative sur l'or, l'avenir financier à long terme de l'AVS ne pourrait pas être assuré. Le transfert des moyens au fonds AVS aurait uniquement pour effet de repousser la majoration prévue de 1,5 % supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée jusqu'en 2010 environ. Dès 2010, en plus de ce 1,5 % de TVA «repoussé», une partie de l'augmentation nécessaire supplémentaire de TVA devrait être demandée.

5.5 Charges supplémentaires possibles pour la Confédération Sur la base des délibérations parlementaires de la session d'hiver, la participation de la Confédération au pour cent démographique existant reste maintenue. Cependant, la commission délibératoire (CSSS-CN) a déjà présenté dans le cadre de la 11e révision de l'AVS d'autres demandes visant à retirer à la Confédération ses participations aux futurs pour cent de TVA pour l'AVS et l'AI. - Cette proposition aurait de lourds effets sur les finances fédérales. L'actuelle fixation de la contribution de la Confédération en pour-cent des dépenses de l'AVS devrait être reconsidérée ou, le cas échéant, une augmentation supplémentaire séparée de la taxe sur la valeur ajoutée visant à assurer la participation de la Confédération être envisagée.

2276 Effets financiers (charges supplémentaires pour les finances fédérales) Tableau 8 En mio. de fr. Budget Plan financier Prognostic 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

Suppression de la participation de 0,5 % de la Confédération à la TVA AVS 2003 + 190 + 250 + 260 + 265 + 275 + 285

Suppression de la participation de 1 % de la Confédération à la TVA AI 2003 + 410 + 560 + 580 + 595 + 615 + 635

Suppression de la participation de 1 % de la Confédération à la TVA AVS 2006 + 400 + 550 + 570

Total - - + 600 + 810 + 840 + 1260 + 1440 + 1490

Des aggravations semblables des finances fédérales se produiraient également si l'entrée en vigueur de la 11e révision de l'AVS était retardée (planifiée pour le 1er janvier 2003).

6 Scénarios Les explications données dans les ch. 4 et 5 démontrent que la politique budgétaire suivie ces dernières années par le Conseil fédéral et par le Parlement, visant un assainissement conséquent et durable des finances fédérales, est à nouveau menacée. Trois facteurs principaux sont à l'origine de cette menace, à savoir: – un relâchement de la discipline en matière de dépenses – des allègements fiscaux trop ambitieux – la suppression de la participation de la Confédération à la TVA pour l'AVS/AI dans le cadre de la 11e révision de l'AVS. Trois «options possibles» sont décrites ci-après sous forme de scénarios simplifiés. Une accumulation de tous les facteurs telle que dans le cas le plus défavorable (worst case) aurait de graves conséquences. Les objectifs atteints ces dernières années seraient alors menacés et on s'engagerait de nouveau, de façon irresponsable, dans une mauvaise direction.

2277 6.1 Scénario de base: Poursuite d'une politique budgétaire conséquente et durable Le budget 2001 et les chiffres actualisés pour les années 2002 à 2004 constituent le fondement du scénario de base (cf. ch. 4). Les allègements fiscaux selon le train de mesures fiscales 2001 du Conseil fédéral sont compris dans ces chiffres, compte tenu des décisions du Parlement concernant le droit de timbre. Conséquences financières

Tableau 9 Plan financier En mio. de fr. Budget 2001 2002 2003 2004 2000–2004 Ø ■HQ %

Recettes actualisées 49 124 50 798 55 682 57 288 5,9 %

Dépenses actualisées 48 756 50 494 54 573 56 084 4,3 %

Résultat actualisé (– = déficit) + 368 + 304 + 1 109 + 1 204

cumulé 2001–04 +2985

Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % de TVA «AVS/AI» 11,6 11,6 11,5 11,3 remplit le critère de la quote-part stable (Confédération) oui oui oui oui . . . du frein à l'endettement non non oui oui . . . de l'objectif budgétaire oui oui oui oui

Appréciation Les excédents planifiés pour les prochaines années ne sont de loin pas garantis. Ils nécessitent un environnement économique qui continue à être favorable et de la retenue en matière de dépenses. De tels excédents sont nécessaires de toute urgence du point de vue de la politique budgétaire et pour parer à un éventuel affaiblissement conjoncturel. La réduction du déficit structurel pourrait se poursuivre et par conséquent, les conditions d'introduction du frein à l'endettement pourraient être remplies vers la fin de la période de planification (pour la relation entre le solde structurel et le frein à l'endettement, voir annexe 4). Si les recettes fiscales devaient évoluer de manière plus positive que prévu, il pourrait en résulter un excédent structurel et donc une marge de manœuvre financière supplémentaire pour le financement de nouvelles dépenses urgentes et pour des allègements fiscaux modérés supplémentaires, ou pour une réduction supplémentaire des dettes. Une telle marge de manœuvre ne doit cependant pas être surestimée et ne doit surtout pas être utilisée à l'avance. Elle doit être réévaluée chaque année.

2278 6.2 Scénario 1: Relâchement de la discipline en matière de dépenses Les prévisions économiques et budgétaires favorables risquent d'entraîner un relâchement de la discipline

en matière de dépenses. L'assouplissement de la discipline en matière de dépenses dans un domaine n'est en règle générale pas compensé dans un autre domaine mais provoque au contraire un flou sur tous les fronts. En plus des dépenses supplémentaires quantifiables, on admet une augmentation de la croissance des dépenses de 1 % dès 2002. Cela représente toutes les dépenses supplémentaires encore non quantifiables (cf. ch. 4.3 et tableau 4). Les chiffres rouges réapparaissent à partir de 2002 déjà. D'ici à 2004, le déficit augmenterait et dépasserait 1,6 milliard. Conséquences financières

Tableau 10 Plan financier En mio. de fr. Budget 2001 2002 2003 2004 2000–2004 Ø ■HQ
 % Recettes actualisées 49 124 50 798 55 682 57 288 5,9 % Dépenses actualisées 48 756 50 494 54 573 56 084 4,3 % Recettes supplémentaires possibles – quantifiables + 50 + 128 + 728 + 1 183 cumulé 2001–04 +2089 – non quantifiables (supposition: + 1% dès 2002) + 0 + 506 + 1 064 + 1 648 +3218 Nouvelles dépenses 48 806 51 128 56 365 58 915 +5,6 %
 Résultat relâchement discipline dépenses (– = déficit) + 318 – 330 – 683 – 1 627 – 2 322
 Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % TVA «AVS/AI» 11,6 % 11,7 % 11,8 % 11,7 % remplit le critère de la quote-part stable (Confédération) oui non non non . . . du frein à l'endettement non non non non . . . de l'objectif budgétaire oui oui oui non
 Appréciation La croissance des dépenses est manifestement plus forte que celle de l'économie, la quote-part de l'Etat augmentant légèrement même sans les 1,5 % de TVA pour l'AVS et l'AI planifiés dès 2003. L'amélioration de ces dernières années seraient compromise et l'équilibre budgétaire ne serait plus réalisé. De nouveaux déficits menaceraient. Une croissance incontrôlée des dépenses et l'augmentation de la quote-part de l'Etat en période économique favorable ne représentent pas seulement des erreurs de politique budgétaire, mais ne peuvent être admises vu l'éventualité d'un affaiblissement conjoncturel qui entraîne- rait des dépenses supplémentaires dans différents domaines et des pertes fiscales.

2279 Dans le cadre de ce scénario, le plafond des dépenses fixé dans le cadre des mesures visant à freiner l'endettement est dépassé de plus de un à près de deux milliards chaque année.

6.3 Scénario 2: Allégements fiscaux trop ambitieux Description Outre le train de mesures fiscales intégré dans le plan financier actualisé, des allé- gements fiscaux supplémentaires tels que la loi sur la fusion ou la suppression du droit d'émission sur obligations sont en discussion. Avec de telles modifications de la fiscalité, on réaliserait encore un excédent effectif. Cependant, selon les critères du frein à l'endettement, il en résulterait un déficit structurel cumulé de près de 3 milliards. Il faut relever que, contrairement à ce qui a été fait pour le scénario 1 et compte tenu du nombre de variantes possibles, nous avons renoncé à quantifier des demandes supplémentaires de réductions d'impôts. Conséquences financières

Tableau 11 Plan financier En mio. de fr. Budget 2001 2002 2003 2004 2000–2004 Ø ■HQ
 % Recettes actualisées 49 124 50 798 55 682 57 288 5,9 % Allégements fiscaux supplémentaires 0 – 400 – 675 – 725 cumulé 2001–04 –1800 Nouvelles recettes 49 124 50 398 55 007 56 563 5,5 % Dépenses actualisées 48 756 50 494 54 573 56 084 4,3 % Résultat allégements fiscaux trop ambitieux (– = déficit) + 368 – 96 + 434 – 479 +1 % Quote-part de la Confédération (en % du PIB) corrigée de 1,5 % TVA «AVS/AI» 11,6 % 11,6 % 11,5 % 11,3 % remplit le critère de la quote-part stable (Confédération) oui oui oui oui . . . du frein à l'endettement non non non oui . . . de l'objectif budgétaire oui oui oui oui
 Appréciation Compte tenu de l'augmentation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale de ces dernières années ainsi que de la situation conjoncturelle favorable, les requê-

tes d'allègements fiscaux sont compréhensibles. Dans certains domaines, cela correspond à un principe de justice (familles), ou répond à la nécessité de garantir la

2280 compétitivité (droit de timbre de négociation). Le train de mesures fiscales du Conseil fédéral porte précisément sur ces questions. D'autres pertes de recettes telles que celles décrites dans le ch. 4.4 mais qui sont à peine quantifiables pour l'instant, auraient pour conséquence une détérioration supplémentaire des finances fédérales. Les déficits structurels pourraient rapidement se transformer en déficits effectifs de plusieurs milliards. Des mesures correctives substantielles concernant les dépenses devraient alors être prises. La marge de manœuvre dans un tel cas serait restreinte. Comme l'a montré la mise en œuvre du budget 2001, il est très difficile de réaliser des économies supplémentaires de 500 millions.

6.4 Scénario 3: Cas le plus défavorable Description Ce scénario est un cumul des scénarios 1 et 2. Il démontre ce qui résulterait d'un relâchement de la discipline en matière de dépenses (y compris la suppression de la participation de la Confédération aux futurs pour cent de TVA pour l'AVS et l'AI) auquel s'ajouteraient des allègements fiscaux trop ambitieux. D'autres détériorations sont possibles et ne peuvent pas plus être exclues à l'avenir que par le passé. Il pourrait s'agir d'un affaiblissement de la croissance économique ou de dépenses supplémentaires inattendues (p. ex. dues à des catastrophes naturelles ou à une nouvelle augmentation du nombre de demandeurs d'asile). Cela entraînerait pour la période 2001 à 2004 une détérioration des résultats comptables de plus de 7 milliards. Au lieu d'un excédent de 1,2 milliard en 2004 selon le scénario de base, il faudrait s'attendre à un déficit de plus de 2,3 milliards.

2281 Conséquences financières

Tableau 12 Plan financier En mio. de fr. Budget 2001 2002 2003 2004 2000–2004 Ø ■HQ
 % Résultat actualisé + 368 + 304 + 1 109 + 1 204 cumulé 2001–04 +2985 Recettes
 «allègements fiscaux trop ambitieux» 49 124 50 398 55 007 56 563 5,5 % Dépenses
 «relâchement de la discipline» 48 806 51 128 56 365 58 915 5,6 % Résultat + 318 – 730 – 1
 358 – 2 352 cumulé 2001–04 (en mio) +4122 Quote-part de la Confédération (en % du PIB)
 corrigée de 1,5 % TVA «AVS/AI» 11,6 % 11,7 % 11,8 % 11,7 % remplit le critère
 de la quote-part stable (Confédération) oui non non non . . . du frein à l'endettement non
 non non non . . . de l'objectif budgétaire oui oui non non Appréciation Il est manifeste
 qu'un tel scénario aurait des conséquences drastiques sur les finances fédérales. Dès 2003,
 aucun des critères déterminants ne serait rempli, pas même la limite supérieure du déficit de
 l'objectif budgétaire 2001. Le Conseil fédéral devrait proposer au Parlement des mesures
 correctives majeures, par exemple sous forme de trains de mesures englobant des
 économies ou des augmentations d'impôts importantes. Compte tenu des rigueurs subies
 ces dernières années et des mesures correctives incisives qu'elles ont entraînées, une telle
 évolution doit absolument être évitée.

6.5 Résumé Même dans le cas du scénario de base positif, les critères du frein à l'endettement ne seront remplis qu'à partir de 2003. Les autres scénarios ne sont pas conformes aux principes d'une politique budgétaire conséquente et durable. Le scénario 2 «allègements fiscaux trop ambitieux» débouche sur des résultats qui peuvent paraître peu défavorables, mais cela uniquement en raison du fait que les importantes diminutions d'impôts ne sont que partiellement quantifiables et qu'elles n'ont pas été intégrées dans leur totalité dans ledit scénario. Les scénarios 1 «relâchement de la discipline en matière de

dépenses» et 3 «cas le plus défavorable» ne répondent pas aux exigences. Dans les deux cas, la limite du déficit admissible selon l'objectif budgétaire 2001, n'est que partiellement respectée,

2282 ce qui n'est pas satisfaisant si l'on tient compte de la situation économique particulièrement favorable. Dans l'annexe 1 figurent les résultats des quatre scénarios (présentation graphique).

Tableau 13

Critère	Scénario	Quote-part stable	Frein à l'endettement	Objectif budgétaire	0	Scénario de base
✓	part. (03–04)	✓	1	Relâchement discipline dépenses	0	0 part. 01–03)
2	Allégements fiscaux trop ambitieux	✓	part. (04)	✓	4	«Cas le plus défavorable»
0	0	part. 01–02)	✓	= rempli	part. = partiellement	0 = pas rempli

2283 7 Appréciation L'objectif de la politique budgétaire est de promouvoir le bien-être, de favoriser l'évolution économique et de renforcer la cohésion sociale. Une politique budgétaire conséquente et durable est caractérisée par un équilibre à moyen terme des finances fédérales, par une discipline en matière de dépenses et par une politique fiscale modérée. En comparaison internationale, cela conduit à une quote-part de l'Etat basse, à une diminution de la quote-part d'endettement et du niveau de l'endettement. Une marge de manœuvre et d'aménagement politiques est ainsi dégagée pour les générations futures. Après les déficits cumulés des années 1990 à 1999 totalisant près de 33 milliards, la situation financière nettement améliorée de la Confédération est le résultat d'importantes mesures d'assainissement (p. ex. du programme de stabilisation 1998, de l'objectif budgétaire 2001, de la discipline en matière de dépenses) et d'une évolution économique favorable. Malgré les excédents qui se profilent, des déficits structurels subsistent dans une période de haute conjoncture, ce qui n'est pas admissible. Depuis l'adoption du plan financier d'octobre 2000 on constate, en raison de nombreux développements, une tendance à la dégradation des perspectives financières. Ce danger provient: – d'un relâchement de la discipline en matière de dépenses – d'allégements fiscaux trop ambitieux – de la suppression de la participation de la Confédération à la TVA dans le cadre de la 11e révision de l'AVS Dans le pire des cas, ces divers facteurs peuvent conduire de manière cumulée sur la période 2001 à 2004 à des charges supplémentaires et à une diminution des recettes pour un total de plus de 7 milliards. A la place d'excédents conjoncturels souhaités et nécessaires, des déficits de plusieurs milliards représentent une réelle menace. L'expérience nous enseigne qu'en règle générale les premières erreurs de gestion en matière de politique budgétaire sont commises durant les périodes de haute conjoncture. Si nous n'intervenons pas résolument par des mesures adéquates, nous risquons de répéter les erreurs commises dans les années 80 et qui ont provoqué les graves difficultés des années 90. Dans ses décisions concernant le budget 2001, les mesures urgentes pour l'impôt sur le chiffre d'affaires et avant tout les participations de la Confédération au pour-cent démographique lors du financement de l'AVS, le Parlement a fait preuve lors de la session d'hiver 2000 de son sens des responsabilités et de sa clairvoyance en matière de politique budgétaire. Grâce à ces arrêtés, le plan financier actualisé («scénario de base») peut en quelque sorte suffire aux critères d'une politique budgétaire conséquente et durable. Les autres scénarios («relâchement de la discipline en matière de dépenses», «allégements fiscaux trop ambitieux» et «scénario le plus défavorable») indiquent clairement que le risque de retomber dans la politique budgétaire déficitaire existe. Or, l'actuelle période de prospérité économique devrait impérativement être utilisée pour diminuer la charge de

l'endettement, notamment en prévision de futurs retournements conjoncturels.

2284 En dépit de l'excellent résultat obtenu lors de la clôture des comptes annuels 2000, il ne faut donc pas abandonner la prudence dont on a fait preuve dans les nouveaux programmes de dépenses et d'allégements fiscaux supplémentaires. En outre, des mesures institutionnelles doivent permettre de garantir qu'à l'avenir, les déficits structurels puissent être évités. C'est l'objectif du message du 5 juillet 2000 soumis par le Conseil fédéral au Parlement et qui concerne le frein à l'endettement. Ce frein ne postule pas simplement un équilibre annuel des comptes; il entend viser un équilibre des recettes et des dépenses à moyen terme, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Le compte de compensation permet de corriger les effets des dérogations à la règle et des erreurs d'estimation. Le frein à l'endettement empêche la constitution de déficits intolérables et laisse parallèlement au Parlement la marge de manoeuvre nécessaire pour aménager la politique budgétaire. Pour ces raisons, le frein à l'endettement représente pour le Conseil fédéral l'élément essentiel du projet visant à remplacer l'objectif budgétaire 2001, trop strict au niveau constitutionnel.

2285 Annexe 1 Présentation graphique des quatre scénarios

2286 Annexe 2 Evolution des paramètres macro-économiques Nous partons de l'hypothèse que l'économie suisse a atteint le plein emploi en l'an 2000, ce qui a permis de combler l'écart entre le PIB effectif et le potentiel (output gap). L'OCDE se fonde également sur un tel scénario dans ses derniers pronostics concernant la Suisse. Nous admettons que la conjoncture mondiale ne connaîtra pas de surchauffe à partir de 2002, ni ne s'affaiblira sensiblement pour autant. En Suisse, la croissance économique s'inscrira dans le sentier d'expansion de moyen terme (sentier d'expansion selon le potentiel de croissance). Cela signifie que le degré d'utilisation des capacités de production est conforme à leur potentiel. La croissance potentielle est déterminée par l'évolution de la productivité de travail et l'offre de travail. Dans les années 90, la productivité globale du travail total a crû en Suisse de près de 1 % par année. En raison des changements structurels (en particulier les libéralisations) et de la propagation de nouvelles technologies, la productivité du travail devrait s'accroître ces prochaines années avec un taux un peu plus élevé (entre 1 et 1,5 %). Compte tenu du taux d'occupation déjà élevé et de la faible augmentation du nombre de personnes en âge de travailler, l'offre de travail ne devrait augmenter que de manière infime au cours de ces prochaines années. Nous sommes donc d'avis qu'une croissance potentielle annuelle de 1,5 % est une hypothèse réaliste. Par rapport à 2000 et 2001, cela constitue un net ralentissement. Cela s'explique par le plein emploi, l'affaiblissement de l'économie mondiale, la réévaluation du franc, avant tout par rapport au dollar, ainsi que par la nette augmentation des intérêts en cours d'année. Ce scénario signifie aussi que le taux de chômage se situera au niveau du socle de chômage incompressible d'environ 1,8 %. En ce qui concerne le renchérissement, nous partons de l'hypothèse que l'objectif de la stabilité des prix n'est pas menacé. La nette augmentation du prix du pétrole ne devrait être que passagère. En outre, le taux d'intérêts à long terme, stable depuis plusieurs mois, démontre que les anticipations de l'inflation sont restées modérées. Finalement, la tendance à la réévaluation du franc modère le renchérissement importé. Pour ces raisons, nous considérons que de 2003 à 2005 le renchérissement annuel continuera à s'élever à 1,75 %.

2287 Annexe 3 Exemple de calcul du facteur «k» pour 2001–2004 Les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur la croissance réelle de l'économie suisse disponibles à la fin novembre 2000 (produit intérieur brut – PIB – aux prix constants de 1990) s'arrêtent en 1999. Pour les années 2000 et 2001, nous utilisons les prévisions qui figurent dans le budget

(3 % pour l'année 2000 et 2 % pour 2001). Pour la période 2002 à 2004, le plan financier se fonde sur une croissance du PIB réel de 1,5 % en moyenne sur les trois années. Dès lors, les scénarios pour la croissance effective du PIB (PIB effectif), pour la croissance de la tendance d'évolution à long terme du PIB (PIB trend) et pour le facteur conjoncturel (facteur «k») sont les suivants: Tableau 14

Années	PIB effectif (1)	Var. en % PIB trend (2)	Var. en % Composante cyclique du PIB (3) = (1) - (2)	Facteur «k» (4) = (2) / (1)
1999	335	170	345	225
2000	352	130	357	412
2001	362	773	368	214
2002	1.5	3.0	2.0	1.5
2003	1.5	3.38	534	343
2004	858	349	388	355
2005	035	360	737	366
2006	457	1.5	1.6	1.6
2007	1.6	1.6	1.6	1.6
2008	1.6	1.6	1.6	1.6
2009	1.6	1.6	1.6	1.6
2010	1.6	1.6	1.6	1.6
2011	1.6	1.6	1.6	1.6
2012	1.6	1.6	1.6	1.6
2013	1.6	1.6	1.6	1.6
2014	1.6	1.6	1.6	1.6
2015	1.6	1.6	1.6	1.6
2016	1.6	1.6	1.6	1.6
2017	1.6	1.6	1.6	1.6
2018	1.6	1.6	1.6	1.6
2019	1.6	1.6	1.6	1.6
2020	1.6	1.6	1.6	1.6
2021	1.6	1.6	1.6	1.6
2022	1.6	1.6	1.6	1.6
2023	1.6	1.6	1.6	1.6
2024	1.6	1.6	1.6	1.6
2025	1.6	1.6	1.6	1.6
2026	1.6	1.6	1.6	1.6
2027	1.6	1.6	1.6	1.6
2028	1.6	1.6	1.6	1.6
2029	1.6	1.6	1.6	1.6
2030	1.6	1.6	1.6	1.6

Sources: OFS, calculs de l'AFF NB: des valeurs du facteur «k» plus petite que 1 nous indiquent qu'à partir de 2000, nous devrions réaliser, dans le cadre de la règle du frein à l'endettement, des excédents budgétaires conjoncturels. Remarque technique au sujet de l'estimation de la tendance du PIB retenue En plus de l'estimation des recettes fiscales et non fiscales, un élément clé de la règle du frein à l'endettement est représenté par le facteur conjoncturel (facteur «k»). Celui-ci résulte de la division de la tendance du PIB à prix constants par le PIB effectif calculé par l'OFS. Etant donné que la tendance du PIB de la Suisse n'est pas observée, mais résulte d'une estimation, le choix de la méthode d'estimation de la tendance du PIB peut être délicat, de même que le choix de l'échantillon des données considérées. L'Administration fédérale des finances a procédé à plusieurs estimations, à l'aide de diverses méthodes de décomposition des séries temporelles univariées ou multivariées. Pour l'heure, le filtre proposé par Hodrick et Prescott (1980, 1997) a été adopté principalement pour trois raisons: – raison technique: les caractéristiques techniques du filtre HP répondent aux exigences fixées par la règle. Le filtre HP notamment permet de procéder à l'estimation d'une composante de tendance à long terme ne tenant plus compte des mouvements cycliques ayant des périodes de 8 à 9 ans – ce qui correspond à la durée moyenne des cycles conjoncturels que l'on peut estimer pour l'économie suisse à l'aide de l'analyse des données annuelles publiées par l'OFS.

2288 – résultats interprétables et fiables: l'interprétation des résultats obtenus (ex ante et ex post) est conforme à l'interprétation courante que l'on peut donner de la situation conjoncturelle. – transparence: une fois que les différents paramètres sont connus, la méthode de calcul est simple et peut-être répliquée. Des méthodes plus performantes d'un point de vue technique (modèles structurels pour les séries temporelles, diffusés notamment dans le logiciel STAMP 6.01), permettent également d'aboutir à l'estimation d'une composante tendancielle et conjoncturelle. Actuellement l'analyse de cette seconde méthode et de sa robustesse est en cours. Bien que les résultats (tendances estimées) puissent varier d'une méthode à l'autre, l'estimation du facteur k ne s'en trouve que légèrement modifiée, ce qui relativise l'importance du choix de la méthode de décomposition. Interprétation du facteur k La valeur prise par le facteur k pour l'année 2001 par exemple, soit une valeur de 0,9922, peut être interprétée de la manière suivante. Durant l'année 2001, selon les informations et les prévisions disponibles, le PIB effectif à prix constants de la Suisse se situe environ à 0,8 % en dessus de son trend d'évolution à moyen terme ($1 - 0,9922 = 0,78$). La mise en évidence de quatre décimales n'a pas pour but de donner une illusion de précision, mais résulte simplement du fait qu'une modification de la troisième décimale débouche sur des variations du plafond maximal des dépenses selon la règle du FE d'environ 50 millions, une grandeur qui a été jugée non négligeable.

2289 Annexe 4 Application du frein à l'endettement dans les scénarios La base de calcul du solde structurel est la désagrégation du solde effectif présenté dans le compte d'Etat. Nous avons comme définition: solde effectif = solde structurel + solde conjoncturel (1) Le solde conjoncturel cumulé sur tout un cycle conjoncturel atteint une valeur zéro par définition également. Les dettes peuvent provisoirement diminuer en période de haute conjoncture et augmenter en période de faible conjoncture. Cet équilibre ne s'applique cependant pas aux parties structurelles du solde: en cas de soldes structurels positifs (négatifs), les dettes diminuent (augmentent) sur toute la durée d'un cycle conjoncturel. Avec le frein à l'endettement, le Conseil fédéral a adopté un projet visant à atteindre un solde structurel équilibré à l'aide d'une règle des dépenses inscrite dans la constitution (cf. message). C'est pourquoi, la règle des dépenses du frein à l'endettement peut également être interprétée comme modèle de calcul pour le solde structurel. Le facteur conjoncturel est une base importante; il correspond au rapport entre la tendance du PIB réel et le PIB réel effectivement pronostiqué: $k = \text{tendance rPIB} / \text{rPIB effectif}$ Ce facteur conjoncturel peut être déduit du graphique du ch. 3.1 (p. 8) du rapport complémentaire: si la tendance du PIB est plus élevée (moins élevée) que le PIB effectif, le facteur k est supérieur (inférieur) à 1. L'annexe 3 présente les méthodes de calcul du facteur conjoncturel, les applique et les interprète pour les années 2001 à 2004. Le rôle du facteur conjoncturel consiste à corriger les recettes effectives au niveau qu'elles atteindraient dans une situation économique équilibrée (pleine utilisation des capacités). Le parallélisme entre le concept du solde structurel et la règle des dépenses subsiste par conséquent. Les calculs et les simulations du message sur le frein à l'endettement partent du principe qu'en ce qui concerne les dépenses, le compte financier ne présente pas une position très sensible à la conjoncture, et notamment que les prêts à l'assurance-chômage ne sont plus traités dans le compte financier. Lors de l'application de la règle du frein à l'endettement pour les années 2001 à 2004, il est nécessaire de tenir compte du fait que cette condition n'est pas encore remplie. Lors du calcul du plafond des dépenses selon le frein à l'endettement, les prêts à l'assurance-chômage sont exclus de la manière suivante⁶: $\text{plafond des dépenses} = (\text{recettes totales évaluées} - \text{remboursement des prêts}) \times k$ En ce qui concerne le projet mentionné visant une politique budgétaire conséquente et durable, le remboursement des prêts à l'assurance-chômage implique que les plafonds des dépenses cumulés au cours de l'actuelle phase de haute conjoncture

6 Le projet du frein à l'endettement prévoit une réglementation analogue pour les recettes d'investissements exceptionnelles ainsi que pour les recettes exceptionnelles provenant de brevets et de concessions, cf. message p. 4333 s.

2290 doivent être fortement corrigés à la baisse de manière à ce que les prêts accordés au cours de la récession précédente soient de nouveau compensés. Si la règle selon l'équation (2) était strictement appliquée, le solde effectif ne serait plus que conjoncturel. Cette constatation peut être présentée sous la forme suivante: $\text{recettes effectives} - \text{plafond des dépenses} = \text{solde conjoncturel}$ (3) Actuellement, les dépenses selon le budget et le plan financier ne correspondent pas encore à ce plafond, il en résulte l'égalité suivante: $\text{recettes effectives} - \text{dépenses effectives} = \text{solde effectif}$ (4) Ce solde effectif peut contenir outre une partie conjoncturelle également une partie structurelle (cf. équation (1)). La différence entre les équations (4) et (3) donne le solde structurel: $[\text{recettes effectives} - \text{dépenses effectives}] - [\text{recettes effectives} - \text{plafond des dépenses}] = \text{solde structurel}$ (5) ou plus simplement: $\text{plafond des dépenses} - \text{dépenses effectives} = \text{solde structurel}$ (6) Sur la base des estimations

du facteur conjoncturel (annexe 3), il est maintenant possible de calculer le plafond des dépenses selon le frein à l'endettement pour la période 2001 à 2004 et d'en déduire les soldes structurels que la règle – à l'exception des remboursements de prêts à l'assurance-chômage – implique. Tableau 15 Années Facteur «k» (1) rAC* (2) Recettes (sans rAC)* (3) Plafond de dépenses selon FE (4) Dépenses prévues budget et PF (5) Solde «structurel» selon le FE (6)=(4)-(5) Solde conjoncturel des recettes fiscales selon le FE (7)=(3)-(4) 2001 2002 2003 2004 0.9922 0.9933 0.9944 0.9952 1150 1250 450 0 47 774 49 729 55 438 57 444 47 401 49 396 55 128 57 168 48 906 50 774 54 760 56 160 –1505 –1378 368 1008 373 333 310 276 * rAC: remboursement des prêts à l'assurance-chômage.

Sources: calculs AFF La précision des chiffres mentionnés doit cependant être considérée avec prudence: comme on l'a déjà relevé, l'évaluation de la conjoncture à partir de la 2e année est très incertaine. Chaque méthode de calcul ex ante du solde structurel, tout comme le plan financier classique lui-même, sont affectés par ces difficultés de la prévision. Dans ce contexte, il est toutefois nécessaire de mentionner que le frein à l'endettement a été développé comme un instrument pour le budget (horizon temporel d'une seule année).

2291 Comment interpréter le «critère du frein à l'endettement» du ch. 6 et dans quel contexte s'agit-il de calculs du solde structurel dans le ch. 3? Le vrai «critère» du frein à l'endettement est le plafond des dépenses selon le mécanisme décrit dans le message: le critère est appliqué lorsque – une fois les recettes estimées disponibles – les dépenses prévues ne dépassent pas le plafond des dépenses selon le frein à l'endettement. En d'autres termes: si le frein à l'endettement était en vigueur, un budget correspondant serait conforme à la constitution. Selon ces explications, ce critère est équivalent à l'exigence d'un solde structurel non négatif. Trois cas peuvent être distingués: 1. Les dépenses planifiées sont plus élevées que le plafond des dépenses résultant du frein à l'endettement: pour la période, un déficit structurel doit être pris en compte, c'est-à-dire qu'à moyen terme, l'endettement augmente. 2. Les dépenses planifiées ne dépassent pas le plafond des dépenses résultant du frein à l'endettement: ce cas signifie que la règle des dépenses a été strictement appliquée, le solde structurel est nul – la marge de manoeuvre de politique budgétaire est entièrement épuisée. 3. Les dépenses planifiées sont inférieures au plafond des dépenses résultant du frein à l'endettement: dans ce scénario, le critère du frein à l'endettement est d'une certaine manière plus que rempli, il reste une marge de manoeuvre de politique budgétaire sous forme d'excédent structurel. Si le frein à l'endettement était en vigueur, cet excédent structurel pourrait être utilisé uniquement pour rembourser les dettes⁷. Le solde structurel a-t-il une influence sur l'efficacité de la règle avant l'introduction du frein à l'endettement? Autrement dit: un solde structurel équilibré est-il une condition impérative à l'introduction du frein à l'endettement? Si l'on considère cela de manière purement technique: non. L'efficacité de la règle dépend uniquement du respect de la règle elle-même. La présence d'un volume important de déficits structurels précédant l'introduction de la règle ne représenterait pas un problème pour «l'effectivité» de celle-ci, mais impliquerait des coûts élevés lors de l'introduction du mécanisme: à ce moment-là, les finances fédérales devraient être soumises à une cure radicale, afin que le plafond du frein à l'endettement ne soit pas dépassé – le solde structurel devrait être supprimé au cours d'une période comptable par une diminution drastique des dépenses ou une augmentation tout aussi drastique des recettes.

⁷ Selon le projet de frein à l'endettement du Conseil fédéral, des différences entre les dépenses effectives et le plafond de dépenses selon la règle peuvent être imputées au fonds

de compensation (et donc être reportées à des périodes comptables ultérieures) uniquement dans le cas où ces différences n'étaient pas planifiées au moment de la budgétisation (notamment: erreurs d'évaluations des recettes ou erreurs d'objectifs dans les dépenses). Les cas dans lesquels le Parlement se distancie volontairement du plafond de dépenses selon la règle – vers le haut (avec une majorité qualifiée lors de la prise de décision) ou vers le bas comme dans le cas présent – n'influencent pas le fonds de compensation et n'ont donc pas d'effet direct et durable sur les dettes.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport complémentaire au message sur le frein à l'endettement In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2001 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 24 Cahier Numero Geschäftsnummer 00.060 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 19.06.2001 Date Data Seite 2255-2291 Page Pagina Ref. No 10 125 437 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.